

На правах рукописи

Журавлев Владимир Иванович

**Конституционные вопросы благотворительности в
Российской Федерации**

12.00.02 – конституционное право; муниципальное право

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т

**диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук**



Саратов - 2009

Диссертация выполнена в Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования
«Дагестанский государственный университет»

Научный руководитель- доктор юридических наук, доцент
МАМОНОВ Вадим Васильевич

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
КОЛЕСНИКОВ Евгений Викторович
кандидат юридических наук
ПЕТРЕНКО Елена Геннадиевна

Ведущая организация- ГОУ ВПО «Самарский государственный
университет» юридический факультет

Защита состоится «26 март» 2009 года в 14.00 на заседании Диссертационного совета Д-212.239.02 при Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовская государственная академия права» по адресу: 410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, д. 104, ауд. 102.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовская государственная академия права».

Автореферат разослан «15» апрель

2009 года

Ученый секретарь

диссертационного совета,

доктор юридических наук, доцент

НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА КГУ



0000547334

Барзилова И. С. Барзилова

Общая характеристика работы

Актуальность темы диссертационного исследования. Одним из приоритетных направлений развития российской государственности на современном этапе является создание необходимых стимулов для укрепления институтов гражданского общества. Президент РФ Д. А. Медведев в Послании Федеральному Собранию РФ 5 ноября 2008 года отметил: «Конституция предопределила путь обновления России как общества, для которого высшей ценностью являются права и достоинство человека»¹. Важное место здесь занимает содействие распространению благотворительности, которая может выступать не только дополнительной гарантией решения социальных проблем, но и способствовать объединению многонационального народа России.

Выступая на первом пленарном заседании Общественной палаты РФ 22 января 2006 года, В. В. Путин заявил: «В современной жизни социальный престиж благотворительности остается недостаточным. Милосердие, соучастие в проблемах ближних – это качества, которые внутренне присущи всем народам России. Благотворительность обладает огромным и пока недооцененным потенциалом позитивных общественных изменений»².

В дореволюционной России был накоплен значительный опыт благотворительной деятельности в разных сферах. Однако он был предан забвению в советский период. Иначе не могло быть, поскольку, оказывая помощь нуждающимся, человек выступает как личность, осознанно проявляющая свою позицию, не всегда совпадающую с мнением власти. Массовый характер таких действий формирует гражданское общество.

Часть 3 статьи 39 Конституции РФ провозглашает поощрение благотворительности. Одним из ее активных участников являются некоммерческие организации. Их правовое положение, порядок создания, деятельности, реорганизации и ликвидации, формирования и использования имущества уста-

¹ Российская газета. 2008. 6 нояб.

² Официальный сайт Президента РФ <http://www.kremlin.ru>

новлены Федеральным законом «О некоммерческих организациях»¹. В Докладе Общественной палаты РФ о состоянии гражданского общества в Российской Федерации в 2007 году отмечено, что на 1 октября 2007 года в России зарегистрировано 359 020 некоммерческих организаций. С 2001 года их число возросло на 34 %².

Некоммерческие организации могут создаваться для достижения благотворительных целей. Особенности создания и деятельности благотворительных организаций регулируются Федеральным законом «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях»³. В России насчитывается 5 тысяч благотворительных организаций и фондов. Объем пожертвований в стране достиг 1,5 млрд. \$ в год. До 11% прибыли российские компании тратят на благотворительность⁴.

Благотворительная деятельность многогранна. Действующее в данной сфере общественных отношений законодательство нельзя признать совершенным. Так, в нем не проводится различий между видами благотворительной деятельности. Особо регулируется только деятельность благотворительных организаций. Между тем, благотворительная деятельность - общее понятие для меценатства, благотворительности, волонтерства, коллекционирования, миссионерства, подвижничества, попечительства, спонсорства, филантропии, которые имеют различные мотивы, цели, способы оказания помощи.

Рассмотрение вопросов благотворительной деятельности внутри страны будет неполным, если не определить международные аспекты благотворительности. Тем более что к такой постановке вопроса обязывают процессы глобализации, затрагивающие все стороны сотрудничества мирового сообщества, в том числе в гуманитарной сфере.

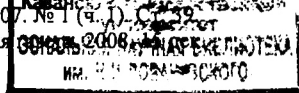
Изучение благотворительности в России не будет полным без анализа регионального законодательства, регулирующего данную сферу обществен-

¹ СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145; 2007. № 49. Ст. 6061; 2007. № 49. Ст. 6078.

² См.: Официальный сайт Общественной палаты РФ www.oprf.ru/rus/documents/

³ СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3340; 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 10.

⁴ См.: Привычка делиться // Новая



ных отношений. Благотворительность осуществляется в таких сферах общественной жизни как образование, наука, культура, спорт, здравоохранение, защита семьи, детства, осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями. Поэтому при раскрытии темы следует учитывать пункты «б», «д», «е», «ж», «з» статьи 72 Конституции РФ.

В реалиях рыночной экономики становится все более очевидным, что учреждения здравоохранения, культуры, образования помимо государственного финансирования, должны предпринимать усилия по поиску дополнительных источников денежных средств для собственных нужд. Сегодня их жизнь немыслима без поддержки бизнесом, частными лицами. В России такие формы сотрудничества только появляются. Этому призван способствовать Федеральный закон «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций». Стимулировать учреждения к формированию целевых капиталов будет реализация Федерального закона «Об автономных учреждениях». Признавая ценность и востребованность названных федеральных законов, следует обратить внимание на некоторые их спорные или дискуссионные моменты, требующие уточнения.

Южный федеральный округ – составная часть Российского государства, является территорией, где сосредоточены стратегически важные для страны интересы. Важную роль для стабилизации обстановки в субъектах Южного федерального округа и решения социальных проблем населения играют благотворительные организации. Направления оказания ими помощи: сфера экономического роста, образование, продовольственная безопасность и сельское хозяйство, здравоохранение, противоминная безопасность, обеспечение мира и терпимости, защита гражданских прав, обеспечение жильем и его обустройство, решение проблем беженцев.

Президент РФ объявил 2010 год в России годом учителя. Логично было бы провести в данный период благотворительные мероприятия для учреждений сферы образования. Следует рассмотреть идею объявления в России года благотворительности.

Степень разработанности проблемы. Вопросы благотворительности достаточно полно рассматривались ранее в исследованиях, связанных с изучением исторических аспектов проблемы¹. Понятию, мотивам, целям благотворительности уделено внимание в философской литературе².

Очевидно, что поставленные в диссертации вопросы не могут быть раскрыты без обращения к общетеоретическим аспектам благотворительности, которые рассматривают М. И. Байтин, Д. А. Керимов, А. В. Малько, Н. И. Матузов, О. Ю. Рыбаков, И. Н. Сенякин и др.

Современные проблемы благотворительности в Российской Федерации получили разработку в трудах С. А. Авакьяна, Н. А. Бобровой, В. И. Гавриленко, В. Д. Зорькина, В. Т. Кабышева, Е. В. Колесникова, Г. Н. Комковой, О. Е. Кутафина, В. В. Мамонова, О. Г. Румянцева, Т. М. Пряхиной, В. Е. Чиркина, Б. С. Эбзеева и др.

Выстраивание эффективной внутренней и внешней политики должно учитывать историческое наследие России. Поэтому были использованы труды таких дореволюционных ученых-юристов, как А. Градовский, В. В. Ивановский, Н. М. Коркунов, а также историков К. Д. Кавелина, Н. М. Карамзина, В. О. Ключевского, Н. И. Костомарова.

Несмотря на обширность перечня приведенных источников, необходимо отметить недостаточную разработанность проблемы конституционных вопросов государственной политики Российской Федерации в отношении благотворительной деятельности.

¹ См.: Ульянова Г. Н. Благотворительность в Российской Империи. Конец XVIII – начало XX века. Дисс. ... докт. ист. наук. В 2 частях. М. 2006; Соколов А. Р. Благотворительность в России как механизм взаимодействия общества и государства (начало XVIII – конец XIX века). Дисс. ... докт. ист. наук. СПб. 2006.

² См.: Веблен Т. Теория праздного класса. М. 1984; Гоббс Т. Левиафан. М. 2001; Достоевский Ф. М. Дневник писателя за 1877 г.: Январь – март // Достоевский Ф. М. Полн. собр. соч. в 30 т. Т. 25. Л. 1983; Толстой Л. Н. Так что же нам делать? // Л. Н. Толстой. Собр. соч. в 22-х т. М. 1983. Т. 16; Смит А. Теория нравственных чувств. М. 1997; Лафарг П. Благотворительность // Этическая мысль. Научно – публицистические чтения. М. 1988; Писарев Д. И. Мыслящий пролетариат. Статья в 4-х т. Т. 4. 1865-1868. М. 1956.

Объект диссертационного исследования составляют общественные отношения, возникающие в процессе благотворительной деятельности в Российской Федерации.

Предметом диссертационного исследования выступают нормы, связанные с реализацией конституционных вопросов благотворительности в Российской Федерации.

Цель и задачи диссертационного исследования. Цель исследования заключается в комплексном анализе конституционных вопросов благотворительной деятельности в Российской Федерации, научном осмыслении существующих здесь проблем во всем их разнообразии, выработке предложений органам государственной власти Российской Федерации и ее субъектов по повышению эффективности их деятельности в данном направлении.

Поставленная цель обусловила основные задачи диссертационного исследования:

- дать определение правового института «благотворительная деятельность», изучив различные точки зрения по данному вопросу;

- изучить опыт иностранных государств по регулированию благотворительной деятельности и сделать предложения по его использованию Российской Федерацией;

- определить виды, формы, цели, задачи и принципы благотворительной деятельности в Российской Федерации;

- обобщить практику регулирования благотворительной деятельности различными субъектами России и дать рекомендации по применению эффективных способов поощрения благотворительности на территории иных регионов;

- рассмотреть международные аспекты благотворительности;

- выяснить способы содействия созданию и стимулированию деятельности благотворительных организаций;

- обратить особое внимание на осуществление благотворительности с целью поддержки здравоохранения, культуры, образования, реализацию за-

конодательных норм, предоставляющих некоммерческим организациям возможность формировать и использовать целевой капитал;

-дать рекомендации по повышению эффективности деятельности благотворительных организаций на территории субъектов Южного федерального округа.

Методологическая основа исследования. При выполнении диссертационной работы для достижения ее цели и решения поставленных задач использовались разные методы познания. Среди них определяющее значение отводится общенаучным методам: диалектическому (в части взаимосвязи «общего» и «особенного», «абстрактного» и «конкретного») и системно-структурному. С помощью формально – юридического метода на основе правил юридической техники и формальной логики детально проанализирован и обобщен обширный правовой материал, а также обосновано собственное представление о конституционных вопросах благотворительной деятельности в современной России. В работе были применены методы: исторический, социологический, функциональный, сравнительно-правовой.

Нормативно-правовая и эмпирическая база исследования. Для раскрытия темы диссертации были проанализированы Конституция РФ, ряд федеральных конституционных и федеральных законов, международных договоров, подзаконных актов касающихся данной проблемы. Автором использованы конституции советского периода, конституции (уставы) некоторых субъектов РФ, конституционное законодательство зарубежных стран (Греции, Ирландии, Молдовы, Португалии), практика Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Европейского Суда по правам человека, Уполномоченного по правам человека в РФ, Общественной палаты РФ, Управления ООН по координации гуманитарных вопросов (УКГВ ООН) в РФ.

Научная новизна диссертации состоит во всестороннем изучении конституционных вопросов благотворительной деятельности в Российской Федерации. Ранее изучались лишь философские и исторические аспекты проблемы. Однако в науке конституционного права отсутствовало комплекс-

ное исследование, рассматривающее благотворительную деятельность в свете конституционно-правовых отношений, в системе гражданского общества. Благотворительная деятельность подвергается анализу с учетом законодательства сегодняшнего дня. Учитываются изменения, внесенные в Федеральные законы «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях», «О некоммерческих организациях», а также принятые на их основе документы. В работе дается определение и классификации целей, задач, принципов благотворительной деятельности, различных ее видов и форм.

Благотворительная деятельность рассматривается во взаимосвязи с элементами правового, демократического, социального государства. В результате этого автор приходит к выводу, что благотворительная деятельность – это институт гражданского общества, который должен поддерживаться государством. Ее уровень находится во взаимосвязи с политическим режимом, установившимся в стране, конституционным строем, закрепленным в конституции. Благотворительная деятельность зависит от того, насколько государство является правовым и социальным.

Предложена классификация благотворительной деятельности на исторические этапы: 1) до IX века – догосударственный; 2) IX – конец XVII века – княжеско – церковный; 3) рубеж XVII – XVIII веков – до реформы 1861 года – государственный; 4) 1861 – начало XX века – общественное, частное призрение. С 1917 по 90-е годы XX века можно говорить об «огосударствлении» благотворительности, которая могла иметь место под контролем власти и была поставлена в строгие рамки; 5) 90-е годы XX века – наше время – современный этап.

Процессы глобализации делают Россию все более активным участником международной благотворительной деятельности, которая разделена на осуществляемую: 1) непосредственно Российской Федерацией как единолично, так и совместно с иными государствами; 2) межгосударственными объединениями, членом которых является Российская Федерация; 3) гражда-

нами Российской Федерации; 4) юридическими лицами, зарегистрированными на территории Российской Федерации.

Хотя в законодательстве отсутствует разграничение компетенции между органами государственной власти России, регионов и местного самоуправления в сфере благотворительности, можно сделать вывод, что имеющиеся здесь общественные отношения находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Анализируется законодательство регионов, наиболее активно развивающих эту деятельность, и делаются предложения по использованию их опыта в масштабах всей страны.

В работе высказываются мнения о необходимости совершенствовать законодательство в части предоставления налоговых льгот благотворительным организациям.

На защиту выносятся следующие основные положения и выводы:

- стратегическим направлением становления гражданского общества является расширение масштабов благотворительности. Ее природа состоит не только в выполнении социальной функции, но и в объединяющей общественной роли. Поощрение благотворительности – конституционный принцип Российского государства. Однако оно не может перекладывать свои конституционные обязанности по обеспечению достойной жизни и свободного развития человека на иных субъектов;

- уточняется понятие «благотворительная деятельность». Под ней следует понимать передачу благотворителем нуждающемуся в помощи лицу или на общественно значимые цели материальных средств, не имея желания получить от своих действий прямую прибыль, выражающуюся в материальных средствах, преследуя цель улучшить положение благополучателя. Дается определение «меценатства», «волонтерства», «коллекционирования», «миссионерства», «подвижничества», «попечительства», «спонсорства», «филантропии», «акта доброй воли»;

- определяются цели, задачи, методы анализируемой деятельности. К принципам государственной политики по ее поддержке относятся: налоговое

стимулирование благотворителей, широкое распространение информации и пропаганда благотворительной деятельности, моральное поощрение благотворителей через вручение наград и присвоение почетных званий, недопустимость злоупотреблений и недобросовестной благотворительной деятельности, адресная направленность благотворительной деятельности, недопустимость замены исполнения государственных функций в социальной сфере осуществлением благотворительной деятельности;

- установлено, что недостатком системы благотворительной деятельности, является отсутствие структур, специально созданных в органах государственной власти или с их участием, которые непосредственно занимались бы решением проблем и способствовали развитию благотворительности. Авторитета и возможностей Комиссии Общественной палаты РФ по вопросам развития благотворительности, милосердия и волонтерства, созданной в 2007 году, недостаточно;

-требуется законодательное закрепление понятия и регулирования благотворительной деятельности Российской Федерации на международной арене. К этой сфере относятся: 1) действия по оказанию гуманитарной помощи, направленной на преодоление последствий стихийных бедствий природного, техногенного характера (землетрясений, наводнений, цунами, засух, пожаров), военных действий; 2) недопущение распространения голода, болезней, эпидемий;

-основными направлениями совершенствования благотворительности в субъектах РФ может стать: 1) принятие специальных законов, регулирующих общественные отношения в этой сфере; 2) объявление различных промежутков времени периодами благотворительности. Например, 2011 год возможно объявить годом благотворительности в России; 3) понимание идей милосердия как части идеологического воздействия на население, воспитания подрастающего поколения; 4) использование потенциала социальной рекламы; 5) моральное и иное стимулирование тех, кто принимает в благотворительно-

сти значительное участие; 6) ежегодное определение приоритетных направлений благотворительности;

- требует уточнения вопрос о формах благотворительных организаций. Целесообразно в Федеральном законе «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» записать, что «благотворительные организации создаются в формах общественных организаций (объединений), фондов, учреждений и в иных формах, предусмотренных федеральными законами для некоммерческих организаций, если создание благотворительной организации в такой форме не противоречит действующему законодательству Российской Федерации»;

- следует пересмотреть положения статьи 13.2, части 2 статьи 23.1 Федерального закона «О некоммерческих организациях», касающиеся отказа иностранной некоммерческой неправительственной организации во внесении в реестр сведений о филиале или представительстве, в государственной регистрации отделения иностранной некоммерческой неправительственной организации по основаниям угрозы суверенитету, политической независимости, территориальной неприкосновенности, национальному единству и самобытности, культурному наследию и национальным интересам Российской Федерации;

Нечеткость формулировок создает возможность широкого, произвольного и субъективного их толкования, злоупотреблений. Часть 5 статьи 13 Конституции РФ содержит исчерпывающий перечень общественных объединений, создание и деятельность которых запрещена;

- установлено, что предоставление федеральному органу исполнительной власти, уполномоченному в сфере регистрации некоммерческих организаций или его территориальным органам права ограничивать свободу деятельности некоммерческих организаций не соответствует статье 30 Конституции РФ и принципам демократического государства. Правильно было бы ввести возможность ограничения свободы деятельности некоммерческих организаций только в судебном порядке;

- актуальна идея социального партнерства государства и церкви в сфере благотворительности. Возвращая церкви имущество, оказывая помощь в реставрации храмов, передавая безвозмездно земли, предоставляя значительные налоговые льготы, общество вправе рассчитывать на взаимные ответные шаги религиозных организаций. Получение преимуществ должно сопровождаться возложением и признанием некоторых обязанностей. Религиозные объединения отделены от государства, но не от общества. Частью его они сами и являются. Это накладывает на них ответственность за социальную стабильность в обществе. Активное участие церкви в благотворительной деятельности отвечает традициям отечественной истории;

- в Федеральном законе «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций» целесообразно: 1) расширить перечни видов деятельности, на которые можно направлять средства целевых капиталов и объектов, передаваемых на формирование целевого капитала; 2) снизить минимальный размер целевого капитала; 3) предусмотреть меры по дополнительному экономическому стимулированию жертвователей; 4) отменить или снизить ограничения на использование базовой части целевого капитала.

Правильно было предусмотреть возможность вхождения в состав членов наблюдательного совета автономного учреждения представителей жертвователей в целевой капитал, с целью предоставления им права оказывать влияние на принятие решений по различным вопросам работы некоммерческой организации.

- право на получение благотворительной помощи можно рассматривать как самостоятельное право человека. На это указывают некоторые международные документы. Государство не может запрещать, ограничивать получение благотворительной помощи нуждающимися гражданами. Это утверждение применимо только в отношении лиц, использующих помощь в соответствии с целями, на которые она предоставляется. Признание рассматриваемого права человека актуально не только для кризисных ситуаций (голода,

военных действий, стихийных бедствий, техногенных аварий). В мирное время реализация иных прав часто зависит от благотворительной помощи, например, для проведения медицинских операций, получения лекарств, которые оплатить ни сам нуждающийся, ни государство не в состоянии.

Теоретическая и практическая значимость исследования состоит в том, что многие положения и выводы, а также концептуальные подходы по проблемам, связанным с конституционными вопросами благотворительной деятельности в Российской Федерации, содержащиеся в нем, могут быть использованы в практической, правотворческой деятельности органов государственной власти.

Положения диссертации могут использоваться в учебном процессе при подготовке курсов лекций по конституционному праву РФ, конституционному праву зарубежных стран, муниципальному праву.

Апробация результатов исследования. Материалы диссертации неоднократно обсуждались на заседаниях кафедры конституционного права ГОУ ВПО «Дагестанский государственный университет», кафедры конституционного и международного права ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права».

Основные теоретические положения, выводы и предложения по совершенствованию благотворительной деятельности в Российской Федерации отражены в опубликованных научных работах, в том числе содержащихся в «Вестнике Саратовской Государственной академии права», включенном ВАК РФ в перечень реферируемых журналов.

Автор неоднократно выступал на семинаре в г. Махачкале в 2006 году «Правовое регулирование деятельности гуманитарных фондов и общественных организаций на Северном Кавказе», в г. Грозном в 2007 году в заседании «круглого стола» в Парламенте Чеченской Республики «Об участии общественных организаций в местном самоуправлении».

Результаты исследования докладывались автором на научно-практических конференциях: «Политико-правовые основы предпринима-

тельства в России», (Саратов, июль 2007 г.), «Конституция Российской Федерации и развитие современной государственности (Саратов, октябрь 2008 г.), на «круглом столе» «Право и законодательство: история, теория, практика», посвященном 50-летию всероссийского научно – теоретического журнала «Известия высших учебных заведений. Правоведение» (Саратов, май 2007 г.).

Структура диссертации. Работа состоит из введения, трех глав, объединяющих восемь параграфов, заключения, двух приложений, списка использованных нормативных источников и научной литературы.

Основное содержание работы

Во **введении** дано обоснование актуальности темы, определены предмет, цели, задачи, научная новизна и практическая значимость диссертации.

Глава I «Роль благотворительности в становлении права человека на достойную жизнь».

В **первом** параграфе «Благотворительность – необходимый институт гражданского общества» рассматривается взаимосвязь благотворительной деятельности и демократического, правового, социального государства.

Развитие благотворительности связано со сложившимися в обществе стандартами социального государства, которое устанавливает благоприятные налоговые режимы для физических и юридических лиц, принимающих участие в оказании помощи нуждающимся, решении социальных проблем путем пожертвований собственных материальных средств.

Нельзя связывать с благотворительностью высокие ожидания по решению социальных проблем, имеющих место в обществе. Значительную часть из них должны решать сами граждане, их объединения и государство. Благотворительность следует рассматривать как дополнительную возможность минимизации последствий существующего социального неравенства.

При помощи благотворительности только тогда можно достигнуть желаемых целей, когда она осуществляется одновременно с реформированием жизни людей, основ общественного устройства. Благотворительность может

лишь выступать дополнительным фактором сглаживания существующих в обществе противоречий.

Правильно говорить о социальном партнерстве бизнеса и государства в решении важнейших общественных проблем. Бизнес не может быть ответственным в государстве, которое само не выполняет свои социальные обязательства на необходимом уровне. Продвижение производства и получение прибыли корпорациями в нынешнем веке зависит в значительной степени от общественного восприятия деятельности компаний, возможности их влияние на него. Современный бизнес заинтересован интегрироваться в общество и в повышении своего престижа. Каждый гражданин социума – это не только реальный или потенциальный работник предприятия, но и избиратель, формирующий власть и тем самым определяющий нормативные акты, по которым обязан работать бизнес.

Благотворительность следует рассматривать не только как основание расходование прибыли предпринимателя, его дополнительное обременение. При грамотно построенном маркетинге благотворительность может приносить существенную дополнительную прибыль. Продвижение товара в условиях изобилия рынка качественными товарами и высокой степени конкуренции зависит в значительной степени от лояльности покупателя.

Во втором параграф «Понятие, виды и цели благотворительной деятельности» автор дает определение таких видов благотворительной деятельности как меценатство, благотворительность, волонтерство, коллекционирование, миссионерство, подвижничество, попечительство, спонсорство, филантропия.

Особенность меценатства состоит в том, что оно осуществляется в целях оказания помощи и протекционизма в сфере искусства, науки, культуры, образования, просвещения для сохранения, создания и распространения духовных ценностей в обществе, содействия развитию творческих и духовных начал человека. Под меценатством понимается бескорыстная, безвозмездная помощь граждан в сфере искусства, науки, культуры, образования, просве-

щения, выражающаяся в передаче другим гражданам или юридическим лицам имущества и денежных средств.

Волонтеры или добровольцы оказывают помощь в форме безвозмездного труда в интересах благополучателя, в том числе в интересах благотворительной организации.

Нельзя однозначно ответить на вопрос является ли благотворительностью коллекционирование. Возможно, его следует признать таковым с точки зрения сохранения мирового культурного наследия и с учетом существующих цен на аукционах, которые не позволяют музеям, библиотекам становиться их активными участниками.

Миссионерство – это религиозная пропаганда, как правило, среди нехристианского населения. Она представляет собой морально – нравственную, а не финансовую благотворительность.

Главная цель и идея подвижничества состоит в распространении знаний в различных областях науки, культуры, искусства. Спонсорство – представляет собой оказание помощи с целью достижения благополучателем каких – либо результатов, например, участия в конкурсе, получения образования.

Попечительство – принятие на длительный срок ответственности за действия или содержание лица, как юридического, так и физического, нуждающегося в помощи.

Филантропия (греч. "любовь к людям") - с IV в. н.э. - благожелательное отношение к человеку. В наше время под ней понимается индивидуальная благотворительность.

Правильно было бы в качестве целей благотворительной деятельности определить: 1) способствование развитию Российской Федерации как благополучного, процветающего, социального государства, где обеспечена достойная жизнь и свободное развитие человека, который рассматривается как высшая ценность; 2) содействие объединению нации, сокращение разрыва в уровнях жизни различных групп населения; 3) формирование и укрепление

идеалов гражданского общества; 4) выполнение бизнесом своей социальной функции.

В современной России отсутствует практика вручения государственных наград за активное участие в движении милосердия. Правильно было бы учредить специальный государственный почетный знак для благотворителей. Соответствующий указ должен подписывать Президент РФ. Предлагаемая практика имеет распространение во многих российских субъектах. Нельзя исключать возможности рассмотрения вопроса о введении в Федеральном законе «О гражданстве» института почетного гражданства, предоставляемого за благотворительность.

В Федеральном законе «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» необходимо указать возможные способы оказания поддержки органами государственной власти и местного самоуправления участникам благотворительной деятельности. Например, 1) предоставление в соответствии с законами льгот по уплате налогов, таможенных и иных сборов и платежей и других льгот, в первую очередь льгот, предусматривающих повышение суммы необлагаемой налогом прибыли благотворителей; 2) материально-технического обеспечения и субсидирования благотворительных организаций (включая полное или частичное освобождение от оплаты услуг, оказываемых государственными и муниципальными предприятиями и организациями) по решению соответствующих органов государственной власти и органов местного самоуправления; 3) финансирования на конкурсной основе благотворительных программ, разрабатываемых благотворительными организациями; 4) размещения на конкурсной основе благотворительных программ, разрабатываемых благотворительными организациями.

В третьем параграфе «Развитие благотворительности в России: исторические аспекты» рассматривается развитие идей благотворительности в России и отношение к ним государства в разные годы.

Главный вывод, который позволяет сделать изучение осуществления благотворительной деятельности в России до 1917 года, состоит в том, что

бедность и нищету нельзя рассматривать как индивидуальные случаи невозможности обеспечить каждым минимально необходимый материальный уровень своей жизни. Названные явления носят социальный характер. Они могут быть искоренены только при переустройстве общества. Это не болезнь, а ее последствия.

Желаемых результатов нельзя достичь разовыми акциями, какую бы благотворительную направленность они не носили. Основой стабильного развития государства может выступать только средний класс, имеющий достаточные доходы, выступающий как благотворитель, а не лица, получающие благотворительные пожертвования. Базой достойной жизни должна являться соответствующая квалификации и знаниям заработная плата и разумная система социального обеспечения.

В советский период благотворительная деятельность за редким исключением не могла существовать, так как конституционная доктрина исходила из решенности социальных проблем в стране. Благотворительность имела место лишь на индивидуальном и семейном уровне.

Глава II «Конституционно – правовое регулирование осуществления благотворительности в Российской Федерации».

Первый параграф «Деятельность благотворительных организаций в Российской Федерации». По мнению автора, требует уточнения вопрос о формах благотворительных организаций. Необходимо согласовать положения Федеральных законов «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» и «О некоммерческих организациях». Статья 7 первого из названных нормативных актов предусматривает возможность создания благотворительных организаций в формах общественных организаций (объединений), фондов, учреждений и в иных формах, предусмотренных федеральными законами для благотворительных организаций. Однако могут существовать организации, подпадающие под определение «благотворительной организации», но созданные в организационно-правовых формах некоммерческих организаций, не указанных в Федеральном законе «О благотвори-

тельной деятельности». Например, автономные некоммерческие организации, помогающие на безвозмездной основе нуждающимся гражданам.

Правильно было бы в Федеральном законе «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» записать, что «благотворительные организации создаются в формах общественных организаций (объединений), фондов, учреждений и в иных формах, предусмотренных федеральными законами для некоммерческих организаций, если создание благотворительной организации в такой форме не противоречит действующему законодательству РФ».

Необходимо совершенствовать законодательство в части предоставления налоговых, таможенных льгот благотворительным организациям. Автором делаются предложения о внесении корректировок в нормы Налогового кодекса РФ, Таможенного Кодекса РФ, определяющие объект налогообложения, доходы, не подлежащие налогообложению (освобождаемые от налогообложения).

Во втором параграфе «Региональное законодательство о благотворительности» рассматриваются нормативные акты субъектов Российской Федерации, регулирующие осуществление благотворительности, обобщается имеющийся в регионах опыт стимулирования такой деятельности.

В Конституции РФ при разграничении предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации не затронуты общественные отношения в сфере благотворительности. Благотворительность затрагивает сферы образования, науки, культуры, физической культуры и спорта, здравоохранения, защиты семьи, детства, осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидацию их последствий. Поэтому следует учитывать пункты «б», «д», «е», «ж», «з» статьи 72 Конституции РФ.

Можно сделать вывод, что благотворительная деятельность находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Однако в Федеральном законе «О благотворительной деятельности и благотворительных

организациях» необоснованно отсутствует разграничение компетенции между Россией, регионами и местным самоуправлением в указанной сфере.

Основными направления регулирования благотворительности в субъектах Российской Федерации являются: 1) принятие специальных законов, регулирующие общественные отношения в сфере благотворительности; 2) объявление различных промежутков времени периодами благотворительности; 3) понимание идей милосердия как части идеологического воздействия на населения, воспитания подрастающего поколения; 4) использование потенциала социальной рекламы; 5) моральное стимулирование тех, кто принимает в благотворительности значительное участие; 6) ежегодное определяются приоритетных направлений благотворительности.

В третьем параграфе «Международные аспекты благотворительной деятельности» рассматривается участие Российской Федерации в международных гуманитарных акциях.

Поощрение благотворительности является принципов двусторонних отношений России, но только с двумя странами: Францией и Бельгией. Целесообразно было бы закрепить подобные нормы в документах, подписываемых Россией с другими державами и рассматривать этот принцип в качестве универсального для всей внешней политики страны.

Российская Федерация является постоянным членом Совета Безопасности ООН. На него статья 24 Устава ООН возлагает главную ответственность за поддержание международного мира и безопасности. Участие России в гуманитарных акциях различного характера, согласно действующему международному праву, является обязанностью постоянного члена Совета Безопасности ООН. Оказание им помощи нуждающимся государствам, их гражданам де-юре является частью современного миропорядка, который должен быть основан на социальном прогрессе, улучшении условий жизни. Мотивы международных гуманитарных акций основаны на принципах благотворительности, но при этом носят для России императивный характер. Поэтому

участие России в международных гуманитарных акциях можно признать благотворительностью лишь условно, с оговоркой.

Автор считает, что мировое сообщество должно выработать единые подходы к понятиям «гуманитарная катастрофа», «ограниченный суверенитет» и определить способы общего реагирования на ситуации массового нарушения прав человека, установить допустимые способы оказания благотворительной помощи населению, терпящему бедствие.

Как особую ситуацию следует рассматривать оказание помощи Россией своим гражданам за рубежом. Ее нельзя рассматривать как благотворительность. Согласно части 2 статьи 61 Конституции РФ защита и покровительство гражданам, находящимся за пределами государства – есть его обязанность.

Глава III «Конституционно – правовые механизмы осуществления благотворительности в Российской Федерации».

Первый параграф «Осуществление благотворительности с целью поддержки здравоохранения, культуры и образования». Делаются предложения по совершенствованию применения Федерального закона «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций». Пункт 12 статьи 6 этого федерального закона предусматривает минимальный размер целевого капитала. Если за год организация не смогла собрать 3 млн рублей, капитал должен быть расформирован и потрачен на уставные цели некоммерческой организации. В таких условиях создать целевой капитал не смогут, например, локальные благотворительные организации, существующие за счет регулярных, но небольших частных пожертвований.

Согласно пункт 1 статьи 4 рассматриваемого нормативного акта жертвователи передают в собственность некоммерческой организации на формирование целевого капитала денежные средства в валюте Российской Федерации или иностранной валюте. Целевой капитал может вкладываться в недвижимость или ценные бумаги, но не может формироваться из ценных бумаг или передаваемых некоммерческой организации объектов недвижимости. Вряд

ли объяснимы введенные ограничения на объекты формирования целевых капиталов.

Некоммерческие организации освобождены от уплаты налога на прибыль как на доходы, получаемые от благотворителей на формирование целевого капитала, так и доходы от инвестирования целевого капитала. Но не предусмотрены меры по дополнительному экономическому стимулированию жертвователей. Возможно, что на начальном этапе формирования практики применения эндаументов это оправдано стремлением избежать возможных злоупотреблений от налоговых и иных льгот.

Пункт 4 статьи 13 Федерального закона «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций» предоставляет некоммерческим организациям право расходовать часть имущества, составляющего целевой капитал, но не более 10 процентов балансовой стоимости имущества, составляющего целевой капитал, в год. Таким образом, финансовые возможности некоммерческой организации оказываются сниженными. Она может тратить только доходы от целевого капитала. В уязвимом положении оказываются прежде всего организации с капиталом менее 3 млн рублей.

Открытым остается вопрос о допустимости внесения государством, органами местного самоуправления бюджетных средств в целевой капитал. Привлечение бюджетных средств существенно расширило бы материальную базу некоммерческих организаций. Однако это снизит их самостоятельность в определении способов увеличения доходов и приоритетов в расходовании средств. Усиление государственного контроля вызывает существенные опасения. В дальнейшем формирование целевого капитала некоммерческих организаций за счет бюджетных средств и особенности доверительного управления им в этом случае может устанавливаться иными федеральными законами. Такую перспективу не исключает пункт 1 статьи 1 Федерального зако-

на «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций»¹.

Стимулировать учреждения к формированию целевых капиталов будет реализация Федерального закона «Об автономных учреждениях»². Правильно было предусмотреть возможность вхождения в состав членов наблюдательного совета автономного учреждения представителей жертвователей в целевой капитал, с целью предоставления им права оказывать влияние на принятие решений по различным вопросам работы некоммерческой организации.

Учреждения, действующие в сфере образования, науки, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта, искусства, архивного дела, социальной помощи (поддержки) должны учиться выстраивать самостоятельную маркетинговую политику, адаптированную к условиям современной экономики. В развитых странах существует целая ниша на рынке услуг, оказываемых профессионально подготовленными для этого специалистами – фандрейзинг.

В учреждениях оправдано создание структуры управления отвечающей за привлечение спонсорских средств. Здесь могут быть различные варианты решения вопроса: Организация попечительского совета, клуба, общества друзей, благотворительного фонда особого назначения.

В интересах государства всячески поощрять и содействовать развитию фандрейзинга. Правильно было бы увеличивать бюджетное финансирование в зависимости (пропорционально) от привлеченных учреждением внебюджетных средств. Грамотное использование целевых капиталов некоммерческих организаций и программ фандрейзинга окажет влияние на успешную реализацию двух приоритетных национальных проектов «Образование» и «Здравоохранение».

¹ СЗ РФ. 2007. № 1 (Ч. 1). Ст. 38.

² СЗ РФ. 2006. № 45. Ст. 4625; 2007. № 43. Ст. 5084.

Второй параграф «Деятельность благотворительных организаций на территории субъектов Южного федерального округа» посвящен вопросам благотворительности на территории этого федерального округа.

Работа благотворительных организаций не будет эффективной без содействия ей со стороны органов государственной власти и местного самоуправления. Сотрудничество здесь должно осуществляться в следующих направлениях: 1) проведение местных обследований и адаптация баз данных для планирования восстановления; 2) выполнение обследований с представителями общественности и властей для последующего совместного финансирования; 3) поддержка различных уровней власти в определении концепции распределения гуманитарной помощи.

Распоряжением Правительства РФ была утверждена Концепция федеральной целевой программы «Юг России (2008 – 2012 годы)». Одним в ней не учтен потенциал благотворительных организаций. Без содействия развитию институтов гражданского общества невозможно достижение положительной динамики развития экономики в долгосрочной перспективе.

Как известно в России реализуются четыре приоритетных национальных проекта. Обозначенные направления могут оказаться областью, в которой международное сообщество может дополнить инвестиции федерального центра. Здравоохранение, образование, доступное и комфортное жилье, сельское хозяйство - область деятельности неправительственных организаций в данном регионе и необходимо сотрудничать с ними в решении существующих здесь проблем.

Во многих субъектах РФ созданы общественные палаты. Востребованным следует считать образование Общественной палаты Южного федерального округа или органа аналогичного ему, например, Координационного совета общественных палат ЮФО. Он должен стать площадкой диалога институтов гражданского общества, прежде всего неправительственных организаций, для поиска решений проблем региона.

Залог успешной деятельности благотворительных организаций, доверия им, получения дополнительных средств от жертвователей – информированность населения об их деятельности. Поэтому нужно уделять этому аспекту работы большее внимание.

Неправительственные организации должны ответственно выстраивать свою деятельность, основывая ее на диалоге с органами власти, учитывать нормы части 5 статьи 13 Конституции РФ.

В заключении изложены основные выводы проведенного исследования, его значение, ключевые научно-практические предложения.

По теме диссертации опубликованы следующие основные работы.

Статья в научном журнале, включенном ВАК Минобразования и науки РФ в перечень ведущих реферируемых научных журналов, выпускаемых в Российской Федерации:

- 1) *Журавлев В.И.* Конституционные основы благотворительной деятельности в Российской Федерации // Вестник Саратовской государственной академии права. Саратов: ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2007. № 6. (0,5 п. л.);

Иные публикации:

- 2) *Журавлев В. И.* Правовой статус общественных фондов: конституционно-правовой аспект // Юридический вестник. Махачкала: ГОУ ВПО «Дагестанский государственный университет», 2006. № 2. (0,5 п. л.);
- 3) *Журавлев В.И.* Гуманитарные принципы и права человека // Юридический вестник. Махачкала: ГОУ ВПО «Дагестанский государственный университет», 2006. № 1. (0,5 п.л.).
- 4) *Журавлев В.И.* Конституционно-правовые механизмы осуществления благотворительности в Российской Федерации // Юридический вестник. Махачкала: ГОУ ВПО «Дагестанский государственный университет», 2007. № 1. (0, 5 п. л.).
- 5) *Журавлев В.И.* Правовые основы деятельности благотворительных организаций в Южном Федеральном округе // Юридический вестник.

Махачкала: ГОУ ВПО «Дагестанский государственный университет»,
2007. № 2. (0,5 п.л.).

Отпечатано в ООО «Компания Спутник+»

ПД № 1-00007 от 25.09.2000 г.

Подписано в печать 02.04.09.

Тираж 150 экз. Усл. п.л. 1,69

Печать авторефератов: 730-47-74, 778-45-60

